

# 1. ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

## *План лекции*

1. Сущность и содержание процессов прогнозирования и планирования.
2. Прогнозирование и планирование как функции государства и субъектов хозяйствования.
3. Формы планирования, виды планов и прогнозов.
4. Предмет курса «Прогнозирование и планирование экономики».

## *Основные понятия темы*

Предвидение, прогнозирование, прогноз, планирование, план, мероприятие, программа, концепция, макроэкономическое регулирование, директивное планирование, индикативное планирование, стратегическое планирование, тактическое планирование, оперативное планирование, долгосрочное прогнозирование, среднесрочное прогнозирование, краткосрочное прогнозирование, макроэкономические прогнозы, межотраслевые прогнозы, отраслевые прогнозы, межрегиональные прогнозы, региональные прогнозы.

## 1. Сущность и содержание процессов прогнозирования и планирования

**Прогнозирование** представляет собой целенаправленную деятельность государства, органов управления, хозяйствующих субъектов по разработке перспектив развития страны, регионов, отраслей, предприятий различных форм собственности. **Прогноз** – это комплекс научно обоснованных предположений (выраженных в качественной и количественной формах) относительно будущих параметров экономической системы.

Прогнозирование соотносится с более широким понятием – **предвидением**. Предвидение опережает отражение действительности и основано на познании законов природы, общества, мышления.

В процессе прогнозирования используются два подхода: индуктивный и дедуктивный.

Метод индукции, используемый при индуктивном подходе, построен на рассмотрении проблем от частного к общему, т. е. на основании фактических или зарегистрированных данных (эксперимента или развития процесса) об объекте устанавливается тенденция (или закономерность) общего развития объекта, которая и используется при обосновании прогноза.

При дедуктивном способе, т. е. подходе от общего к частному, вначале определяются общие тенденции или закономерности развития анализируемой области техники, а затем на основе выявленной общей перспективы определяются уровни и пути развития отдельных направлений,

а также конкретные технические характеристики интересующих в данном случае объектов прогнозирования.

Индуктивному подходу в наибольшей степени соответствуют методы поискового прогнозирования, а дедуктивному способу – нормативного (целевого) прогнозирования.

При поисковом прогнозировании состояние объекта в будущем определяется закономерностями, выявленными по частным результатам опыта (эксперимента), его поведения в прошлом и настоящем. В этом случае прогнозирование осуществляется от имеющегося уровня знаний (по ходу времени), а конечные результаты развития объекта составляют содержание прогноза.

В свою очередь, нормативное прогнозирование ориентировано на то, что задается конечная цель (или закономерность) развития (поведения) объекта в будущем, а содержанием прогноза является определение частных путей, средств и сроков достижения цели. Прогнозирование в этом случае осуществляется от заданной цели как бы навстречу ходу времени.

**Планирование** – это процесс научного обоснования целей, приоритетов, определения путей и средств их достижения. В общем виде планирование можно определить как процесс принятий решений, который предшествует будущему действию. Можно сказать, что планирование представляет собой проектирование желаемого будущего и эффективных путей его достижения, конечным результатом которого являются плановые решения, лежащие в основе целенаправленной деятельности органов управления различных уровней. **План** – документ, который содержит систему показателей и комплекс мероприятий по решению социально-экономических задач. В нем устанавливаются пути и средства развития в соответствии с поставленными задачами, обосновываются принимаемые управленческие решения.

Прогноз и план взаимно дополняют друг друга. Формы сочетания прогноза и плана могут быть самыми разными: прогноз может предшествовать разработке плана (в большинстве случаев), следовать за ним (прогнозирование последствий принятого в плане решения), проводиться в процессе разработки плана, самостоятельно играть роль плана, особенно в крупномасштабных экономических системах (регион, государство), когда невозможно обеспечить точное определение показателей, т. е. план приобретает вероятностный характер и практически превращается в прогноз.

Поскольку прогнозирование в управленческом цикле всегда предшествует планированию, то его зачастую рассматривают как подфункцию планирования. Результатом прогнозирования и планирования является принятие органом управления решения о том, что должно быть сделано, где и каким образом. При реализации данных функций управления рассматриваются и оцениваются альтернативные варианты будущих действий, из которых выбирается наилучший.

## **2. Прогнозирование и планирование как функции государства**

## и субъектов хозяйствования

Процесс государственного регулирования экономики включает в себя реализацию многих функций. В их число входят прогнозирование и планирование, организация, координация и регулирование, учет, контроль и анализ, активация и стимулирование (рис. 1).

Функции управления всегда направлены на достижение целей управления. Поскольку цель управления формируется в рамках функций «прогнозирование – планирование», можно отметить, что данные функции в системе государственного регулирования экономики являются центральными.

В современных условиях прогнозирование принимает беспрецедентные масштабы. Сознательно или подсознательно любой человек прогнозирует последствия своих действий, решений, формулирует суждение о будущем, строит модель будущего. Роль прогнозирования неизменно возрастает в связи с ускорением научно-технического прогресса, усложнением задач управления, усилением неопределенности. В управлении экономическим развитием прогнозирование является первоосновой, так как всякое управленческое решение имеет прогнозную или плановую направленность. Прогноз вскрывает неопределенности в системе, обосновывает факторы, при которых достигаются поставленные цели.

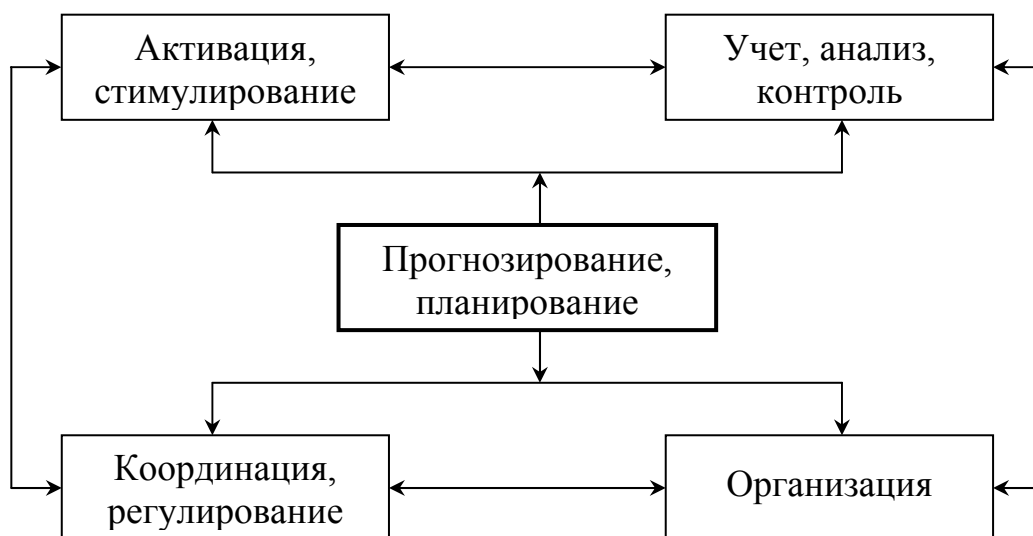


Рис. 1. Связь прогнозирования и планирования с другими функциями управления

С момента прогноза (принятия решения) до завершения прогнозируемого периода меняется среда, происходят изменения по различным возможным направлениям. Не определяя параметры развития с достаточной точностью, прогноз раскрывает альтернативы, положительные и отрицательные тенденции, противоречия и намечает условия, при которых обеспечивается решение поставленных задач. Оно может иметь несколько вариантов в зависимости от вероятностного воздействия различных факторов.

В случае, когда имеется несколько путей реализации замысла,

разрабатываются сценарии возможного развития. *Сценарий* – это описание будущего, составленное с учетом правдоподобных положений; он разрабатывается для определенной совокупности условий будущего развития. Необходимость составления сценариев заложена в вероятностном, вариантном развитии. Прогноз обычно имеет несколько сценариев, в том числе оптимистический, пессимистический, оптимально-реалистический.

Социально-экономическое прогнозирование является способом предвидения общественной системы с учетом закономерностей ее развития, перспектив эффективного вложения капитала. Социально-экономические прогнозы и планы выражают количественные и качественные изменения, связанные с оценкой объемов производства, стоимостных макроэкономических показателей, спроса и предложения, трудовых отношений, структуры доходов и расходов. Они включают показатели развития макроэкономической ситуации, научно-технического прогресса, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, внешнеэкономической деятельности, экологической обстановки, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

Социально-экономическое планирование является видом управленческой деятельности, направленной на обоснование мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей. Оно выступает функцией собственника, производителя или уполномоченного ими лица, обусловлено потребностями информации, углубляющегося разделения труда и не зависит от формы собственности или хозяйствования.

План базируется на концепции, идеологии и стратегии развития. Концепция содержит систему понятий и представлений для трактовки явлений, их понимания. Концептуальные проработки переводятся в организационный план путем выбора и обоснования стратегии, которая предполагает постановку целей, поиск средств для реализации планируемых мероприятий в соотношении с предполагаемыми результатами, формирование необходимых структур.

Необходимость государственного социально-экономического планирования заключается в том, что:

- глобальные проблемы (экология, истощение ресурсов) можно решать лишь в рамках долгосрочной перспективы в общенациональном масштабе;
- объективно повышается доля общественного (коллективного) потребления, которое можно эффективно регулировать лишь с помощью государства;
- рынок не способен обеспечить макроэкономическую сбалансированность и устойчивость;
- без планирования невозможно повышение эффективности экономики в масштабе общества;
- отсутствие планирования как функции управления равнозначно анархии.

Содержание социально-экономического планирования заключается в

обосновании конкретных достижимых целей и приоритетов развития, выявлении материальных, трудовых и финансовых возможностей реализации разрабатываемых программ. С формированием рыночных отношений, укреплением договорных связей между хозяйствующими субъектами объектами государственного планирования становятся лишь наиболее общественно значимые и структуроопределяющие сферы, отрасли, функции, регионы.

### 3. Формы планирования, виды планов и прогнозов

Наукой и практикой разработаны различные формы планирования, из которых наибольшее распространение получили директивное и индикативное. Их характеристика представлена в табл. 1.

Таблица 1

Характеристика форм планирования		
Характеристика	Формы планирования	
	директивное	индикативное
Характер	Обязательный	Рекомендательный
Преимущества	1. Учет в планах общегосударственных интересов 2. Возможность сосредоточения государственных ресурсов на приоритетных направлениях развития экономики	Учет в планах интересов государства и предпринимателей
Недостатки	1. Сковывает инициативу субъектов хозяйствования 2. Порождает волонтаризм	Недостаточная заинтересованность субъектов хозяйствования в решении социальных, экологических проблем, развитии инфраструктуры
Область применения	Экономика, отрасль, регион, субъект хозяйствования	Экономика, регион
Условия применения	В экстремальных ситуациях (война, послевоенное восстановление экономики, крупные стихийные бедствия)	В рыночных условиях

**Директивное планирование**, т. е. обязательное, жесткое, подлежащее исполнению, предполагает применение, прежде всего, командно-административных рычагов для обязательного претворения в жизнь установленных целей и задач. В рамках директивной формы планирования осуществляется доведение плановых заданий, обязательных к выполнению, до конкретных исполнителей. Планы разрабатываются на основе общегосударственных интересов, утверждаются и носят силу законов.

**Индикативное планирование** – это процесс формирования системы параметров, которые характеризуют состояние и развитие экономики страны.

Индикативный план-прогноз наполняет стратегический и выступает в качестве практического инструмента в развитии экономики на кратко- и среднесрочный периоды. Индикативный план не имеет директивного характера и содержит ограниченное число обязательных заданий, носит в большей мере рекомендательный характер.

В качестве индикаторов социально-экономического развития используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, состояние финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, занятости, уровня жизни населения, внешнеэкономических связей и т. д. Роль индикаторов планов состоит в том, чтобы определить, где и когда должно вмешаться государство, если рынок не справляется со своими задачами.

По *содержанию плановых решений* принято различать стратегическое, тактическое и оперативное планирование. **Стратегическое планирование** – процесс определения целей и значений экономических показателей по основным, наиболее важным направлениям социально-экономического развития страны (отрасли, предприятия и др.), как правило, на средний срок и длительную перспективу и формирования механизма по их реализации. **Тактическое планирование** является процессом создания предпосылок для реализации целей, поставленных в стратегическом плане. Тактические планы разрабатываются в основном на среднесрочный период и позволяют обосновывать и реализовывать резервы повышения эффективности общественного производства. **Оперативное планирование** – завершающий этап системы планирования, который ориентирован на конкретизацию показателей тактического плана с целью организации повседневной планомерной работы объекта планирования. Оперативные планы носят краткосрочный характер.

В зависимости от *срока, на который составляется план (прогноз)*, и *степени детализации плановых или прогнозных расчетов* принято различать **долгосрочное** (от 5 лет и выше), **среднесрочное** (от 1 года до 5 лет) и **краткосрочное** (до 1 года) планирование.

По *масштабу действия* различают прогнозы (планы) **международные, национальные, межрегиональные, региональные, межотраслевые, отраслевые, предприятий**.

Виды планов и прогнозов в соответствии с указанными выше критериями их классификации представлены на рис. 2.

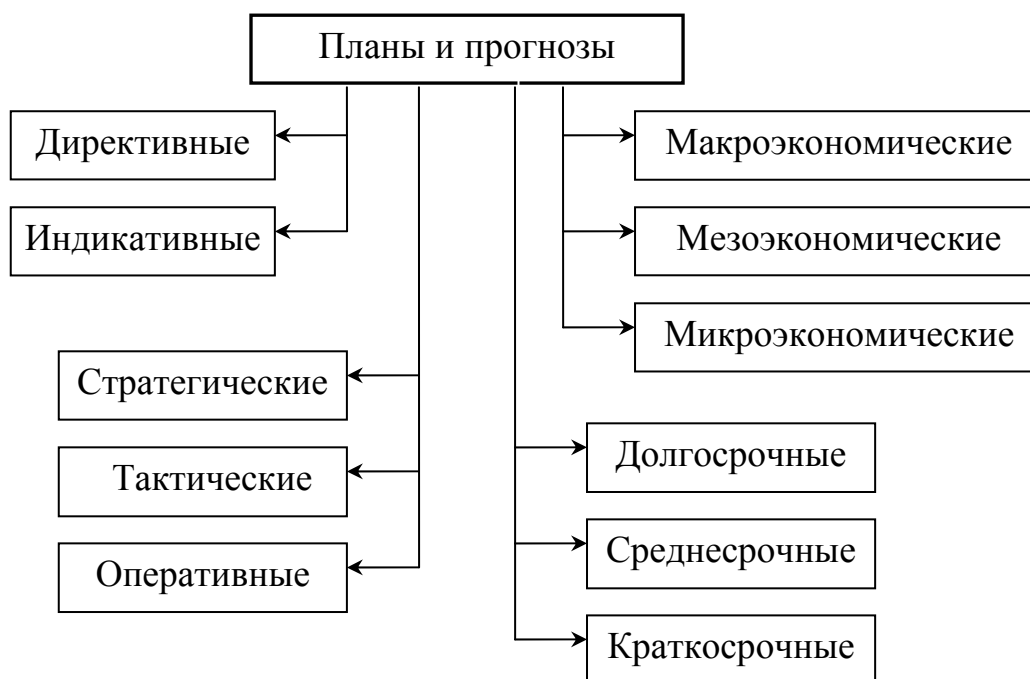


Рис. 2. Общая классификация форм планирования и видов планов и прогнозов

Также выделяют и другие критерии классификации планов и прогнозов, основными из которых являются следующие.

По *глубине планирования (прогнозирования)* различают **агрегированные** и **детальные прогнозы (планы)**.

В зависимости от учета изменения данных различают **жесткое** и **гибкое (адаптивное) прогнозирование (планирование)**.

По *очередности во времени* выделяют **упорядоченное планирование (прогнозирование)**, при котором по завершении периода действия одного плана (прогноза) разрабатывается другой; **скользящее**, при котором по истечении определенного запланированного срока план (прогноз) продлевается на следующий период; **внеочередное (эвентуальное)**, при котором планирование (прогнозирование) осуществляется по мере необходимости.

По *степени охвата* прогнозы (планы) делятся на **частные**, охватывающие только определенные области деятельности и параметры, и **комплексные**, описывающие все аспекты развития экономической системы.

В свою очередь по *назначению* частные прогнозы (планы) можно подразделить на **научно-технические, демографические, прогнозы природных ресурсов, экологические, социальные, экономические**.

По *объектам планирования* выделяют **целевое планирование**, относящееся к определению стратегических и тактических целей; **планирование средств**, проявляющееся в определении средств достижения поставленных целей и ресурсов; **программное планирование**, относящееся к разработке и реализации конкретных программ; **планирование действий**.

#### **4. Предмет курса «Прогнозирование и планирование экономики»**

Предметом изучения данного учебного курса является комплекс теоретических, методологических и организационных вопросов прогнозирования и планирования развития экономики на современном этапе.

В данном курсе изучаются теоретические, методологические и организационные основы прогнозирования и планирования, вопросы прогнозирования и планирования темпов экономического роста, структуры экономики, цен, инфляции, финансов, социального развития, потребительского рынка, инвестиций, инновационной деятельности, производственных отраслей и инфраструктуры, сферы обслуживания населения, внешнеэкономических связей, регионов, природных ресурсов.

Прогностика как наука о прогнозировании опирается на объективно существующие законы развития природы и общества, определенную методологию анализа явлений и совокупность методов, позволяющих вскрыть тенденции развития и определить альтернативы их реализации.

Теория прогнозирования и планирования является составной частью экономической науки и базируется на экономической теории. Место теории прогнозирования и планирования в системе экономических дисциплин определяется тем, что она является связующим звеном экономической теории, с одной стороны, и отраслевыми экономиками – с другой. Данная наука имеет тесную связь со статистикой, от которой она заимствует методы анализа и необходимые сведения для расчетов. Прогнозирование и планирование также использует достижения естественных наук, математики, особенно таких ее разделов, как теория вероятностей, математическая статистика и др.